

المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية (تشخيص ومعالجات- دراسة في إطار دستور العراق لسنة 2005)

ميسون طه حسين

قسم القانون /كلية الإمام الكاظم -ع- للعلوم الإسلامية الجامعة، بابل، العراق

maysoontaha@alkadhim-col.edu.iq

معلومات البحث
تاريخ الاستلام : 2020 / 7 / 14
تاريخ قبول النشر : 2020 / 7 / 23
تاريخ النشر : 2020 / 9 / 25

الخلاصة

مما لا شك فيه أنه لا يمكن للسلطة التأسيسية امتلاك العصمة عن الخطأ أو الغفلة والتحصن ضد الوقوع في دائرة القصور أو الإغفال التشريعي، فالدساتير مهما تفرعت وفصلت أو قننت من المبادئ والقواعد الدستورية، فإن تصور وجود قصور تشريعي دستوري هنا أو هناك، وتوقع وجود إغفال دستوري في بعض المسائل، يعد أمراً ممكن التصور، بل قابلاً للحدوث. وبناء عليه، تتناول البحث مفهوم الإغفال الدستوري، ومدى إمكانية حدوثه، ومدى إمكانية تلافي هذا الإغفال بطريق تشريع قوانين أساسية من البرلمان، وقد سلط الضوء على مواطن الإغفال الدستوري الواردة في دستور العراق لسنة 2005، المتعلقة بتنظيم الحكومة البرلمانية، مع اقتراح المعالجات التشريعية الممكنة لهذه الثغرات.

الكلمات الدالة: إغفال دستوري، الحكومة البرلمانية، رئيس الوزراء، استقالة الحكومة، تعدد الجنسية، إغفال تشريعي.

The Legislative Treatment of Constitutional Inattention in Organizing the Parliamentary Government (Diagnosis and treatment: a study within the framework of the Iraqi constitution of 2005)

Maysoon Taha Hussein

Law Department/Imam Al-Kadhim College, Babylon Branch, Iraq

Abstract

Constitutions, no matter how detailed and codifying large number of constitutional principles and rules, are sometimes liable to legislative failure and inattention in some matters. In this regard, this study deals with the concept of constitutional inattention, the possibility of its occurrence, and the means by which it can be avoided or treated by enacting basic laws by the parliament. The study also highlights the areas of constitutional inattention observed in the Iraqi constitution of 2005, in relation to the organization of the parliamentary government with a proposal for possible legislative remedies for these gaps.

Keywords: Constitutional inattention, Parliamentary government, prime minister, government resignation, multi-nationality, legislative inattention.

المقدمة

يحرص المشرع الدستوري على إتقان وثيقته القانونية عن طريق تضمينها لمجمل الأحكام والمبادئ الضرورية الحاكمة لعمل سلطات الدولة، والمنظمة لحياة الأفراد وحقوقهم وحررياتهم. ومهما فصل المشرع الدستوري بهذه الأحكام والمبادئ فإنه لا يمكن أن يكون محيطاً بكل جوانب الموضوعات الدستورية التي يجب أن ينظمها الدستور، وبالمقابل لا يعد منحىً تشريعياً سليماً صياغة دساتير مطولة كثيرة التفصيلات، حتى لا تسحب السلطة التقديرية المطلوبة للمشرع العادي في ممارسته لسلطته التشريعية، ولفسح المجال أمامه وإتاحة المساحة اللازمة له في التشريع والتعديل والإلغاء، كلما تطلبت ذلك التغيرات السياسية والاجتماعية والبيئية وغيرها من الأسباب.

وعلى الرغم مما ذكرناه فإنه ليس من الحكمة التشريعية الدستورية، إغفال بعض الأحكام المهمة والمفصلية في الدستور، التي قد يشكل غيابها أو إغفالها مدخلاً لازماً أو نزاعات دستورية، ففي بعض الأحيان يكون إهمال تفصيل دقيق في إحدى الموضوعات الدستورية سبباً في حدوث أزمة دستورية، وبطبيعة الحال فإن النصوص التي تنظم تشكيل الحكومة البرلمانية وعملها في دولة تتبنى النظام البرلماني كالعراق، تعد نصوصاً في غاية الأهمية لتحقيق استمرارية عمل الحكومة واستقرارها، ومن ثم التوصل إلى استقرار النظام السياسي بقدر الإمكان.

أما في حال تحقق وجود هذا الإغفال الدستوري، وانعدام النصوص الدستورية القابلة للقياس عليها لتلافي هذه الثغرات الدستورية، فإنه أمر يدفع نحو البحث لإيجاد حلول لمثل هذه الحالات، ومن هذا المنطلق اختير موضوع البحث لندرة البحث فيه، بل لم نجد دراسة أو بحث يتناول الإغفال الدستوري بالمعنى الاصطلاحي الذي توصلنا إليه، وأن الدراسات والبحوث التي تناولت العيوب التشريعية الدستورية، يتجه معظمها نحو دور القضاء الدستوري في معالجة هذه العيوب عبر اختصاصه في تفسير الدستور، وممارسة هذا الاختصاص على النحو الذي يضيف أحكاماً يمكن أن تسد النقص الحاصل في النص الدستوري، غير أنه في كثير من الحالات تظهر الحاجة إلى تشريع تفصيلي لمعالجة الثغرة الدستورية، الأمر الذي يستدعي إيجاد مسوغات لتدخل السلطة التشريعية، وتخويلها بإصلاح أخطاء السلطة التأسيسية إلى الحد المقبول فقها وقضاء، ومن منطلق واجب السلطة التشريعية في تشريع القوانين اللازمة والضرورية لتحقيق الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي.. الخ في الدولة.

الدراسات السابقة: توجد العديد من البحوث والأطاريح التي تتناول الإغفال التشريعي في القانون، وتوجد الكثير من الدراسات التي تتناول تعديل الدستور، أو دور التفسير في إكمال نصوص الدستور، غير أنه لا توجد دراسة واحدة في تاريخ كتابة البحث، تتناول مصطلح الإغفال الدستوري ومعناه، وإمكانية معالجته التشريعية، لا على مستوى الدراسات العربية، ولا الدراسات الغربية، مما شكل صعوبة في بحث الفكرة إلا أنه لم يشن الباحث عن إنجازها لتكون منطلقاً للمزيد من الدراسات والبحوث في مجال الإغفال الدستوري.

مشكلة البحث: تتمحور مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤل الآتي: ما هو الإغفال الدستوري؟ غير أن هذا التساؤل يحتوي في جنباته تساؤلات إضافية نردها بالآتي:

- ما معنى الإغفال الدستوري؟
- كيف نكون أمام حالات إغفال دستوري؟ ومتى؟ ومن المسؤول عنه؟
- هل يحتوي دستور العراق لسنة 2005، حالات للإغفال الدستوري؟

- هل الإغفال الدستوري في النصوص الدستورية المنظمة للحكومة البرلمانية يستدعي ويسوغ التدخل التشريعي لمعالجته؟

- هل يمكن إيجاد معالجات تشريعية للإغفال الدستوري؟

أهمية البحث: تتمثل أهمية البحث في افتقار مجال البحث العلمي في مجال القانون الدستوري لدراسة إغفال المشرع الدستوري بالمعنى ذاته الذي يحمله الإغفال التشريعي، بل لم نجد دراسة عربية أو غربية تتخصص ببحث الإغفال الدستوري ومعالجته، ولم نجد وجوداً لمصطلح الإغفال الدستوري في هذه الدراسات، ومن هنا تبرز أهمية البحث في الخوض بهذا المجال ليشكل إضافة إلى مجال الدراسات القانونية الدستورية، وانطلاقاً لدراسات جديدة في ذات الخصوص.

أهداف البحث: تتجسد أهداف البحث فيما يأتي:

- التأسيس لفكرة الإغفال الدستوري وفرضية توفر حالات الإغفال الدستوري.

- توضيح مضمون مصطلح الإغفال الدستوري وتمييزه وتوضيحه ووضع تعريف اصطلاحى قانوني يفي بالغرض.

- تسليط الضوء على حالات الإغفال الدستوري في النصوص الدستورية المنظمة للحكومة البرلمانية في دستور العراق لسنة 2005.

- اقتراح معالجات تشريعية ضمن الممكن والمقبول قانوناً، لمعالجة حالات الإغفال الدستوري، ورفع الدراسة إلى اللجنة القانونية لمجلس النواب العراقي، ولجنة تعديل الدستور العراقي.

منهج البحث: اعتد المنهج التحليلي النقدي في عرض موضوع البحث عن طريق تحليل الثغرات التشريعية ونقد العيوب التي تجلت في نصوص الدستور، والمنهج الفلسفي، باستخدام التحليل التأملية والعقلي للتوصل إلى مقترحات المعالجة التشريعية المقبولة للعيوب الدستورية، وتعزيز هذه المعالجات بأمنثلة مقارنة عن طريق الاستعانة بالمنهج المقارن الذي هو من أهم أدوات البحوث القانونية. باستخدام هذه المناهج مع بعضها بطريقة تفاعلية، وعرض موضوع الدراسة المشكلة الجدية التي يركز عليها البحث، بطريقة وافية وشاملة لمختلف جوانب الدراسة.

المبحث الأول: مضمون الإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية ومبررات المعالجة التشريعية

للتعرف على مضمون الإغفال الدستوري في النصوص المنظمة للحكومة وفقاً لدستور العراق لسنة 2005، يجب التعرف أولاً على مفهوم الإغفال الدستوري، وتمييزه عن الحالات التي يشته بها، وسبب استخدام هذا المصطلح، وبعد ذلك نسلط الضوء على مكان الإغفال التشريعي الدستوري في النصوص المنظمة لتشكيل الحكومة وعملها، كما يأتي:

المطلب الأول: تعريف الإغفال الدستوري وتمييزه

الفرع الأول: تعريف الإغفال الدستوري

لا نجد تعريفاً للإغفال الدستوري في آراء الفقهاء ولا توضيحاً لمفهومه في بحوثهم وكتاباتهم، فقد تركز الجهد الفقهي في إغفال آخر وهو الإغفال التشريعي الذي تولى القضاء الدستوري توضيح مفهومه عبر قرارات قضائية وآرائهم، فقد عرفه أحد قضاة الدستورية البولندية بأنه: موقف أو سلوك تشريعي، فعلى الرغم من وجود الإلزام القانوني أو الإلزام المعياري للمشرع بضرورة سن تشريع معين، أهمل المشرع ذلك ولم

يضع التشريع المطلوب أو سن تشريعاً ناقصاً أو غير مكتمل، إذ نكون في الحالة الأولى أمام إغفال كلي ومطلق، أما الحالة الثانية فتتمثل إغفالاً نسبياً أو جزئياً¹.

وعرفه قاضٍ آخر من قضاة المحكمة الدستورية الإسبانية بأنه: الفجوة القانونية في عمل المشرع، أو هو التنظيم الناقص، إذ توجد الحاجة الملحة لقواعد تشريعية محددة في قضية معينة، مع غياب هذه القواعد، وهذا ما يكشفه القاضي الدستوري في عمله التفسيري للدستور².

وفي هذا الصدد ميزوا بين الإغفال القانوني أو الفجوة القانونية (Legal Gap) وبين الإغفال التشريعي، إذ تمثل الحالة الأولى مجالاً تشريعياً قرر المشرع عدم الخوض فيه، وهو حالة عامة، وفراغ قانوني بإرادة المشرع، أما الإغفال التشريعي فيعني غياب قاعدة قانونية في التشريع، ويشكل وجودها ضرورة لتحقيق الغاية من التشريع، فهو نقص العمل التشريعي الصادر عن المشرع في إحدى جزئياته، الأمر الذي يحقق إغفالاً تشريعياً³. ولم يكن حديث الفقه الدستوري عن الإغفال التشريعي مألوفاً حتى وقت قريب، إذ إنه وفقاً لمفهوم وحدة (تجانس) سلطات الدولة وتفوق البرلمان في نظام سلطات الدولة، فإنه لا يمكن أن يكون الحديث سهلاً عن حالات إغفال تشريعي ومحاولة السيطرة الخارجية على عمل البرلمان⁴.

وقد وردت الإشارة إلى الإغفال الدستوري في أحد قرارات المحكمة الاتحادية العليا وهو القرار رقم 10/ اتحادية/ 2009 في 2009/5/26 الذي أوعز إلى لجنة التعديلات الدستورية بتدارك حكم أغفله كاتب الدستور يتضمن كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه في حالة شغور المنصب. ففي هذا القرار أشارت المحكمة إلى إمكانية وقوع المشرع الدستوري في حالة إغفال أحد جوانب التشريع أو إهمال إحدى التفاصيل المهمة.

قياساً على ما تقدم فإنه يمكن تعريف الإغفال الدستوري بأنه: حالة التنظيم الدستوري الناقص لموضوع محدد بحيث يظهر التطبيق العملي للنص الحاجة إلى قاعدة دستورية غير موجودة أغفلها المشرع الدستوري ولا يمكن التحقق من وجود قاعدة أخرى مناسبة عند تفسير الدستور من دون الذهاب خارج حدود التفسير.

الفرع الثاني: تمييز الإغفال الدستوري عن غيره من الحالات

قد يختلط مفهوم الإغفال الدستوري بمفهوم السكوت الدستوري، غير أن الأخير يعني صمت الوثيقة الدستورية عن تنظيم إحدى الموضوعات بشكل كامل، ويمكن القول بأنه إغفال دستوري كلي، وتختلف الأسباب التي قد تؤدي إلى السكوت الدستوري، منها انصاف الدستور بالإيجاز، بحيث تقتصر نصوصه على تنظيم القواعد الأساسية وبما يشكل إطار عمل للسلطات والأفراد داخل الدولة، ومنها ما يكون بسبب الأوضاع السياسية التي رافقت صياغة مسودة الدستور بحيث يكون الهدف الأساسي من صياغته هو الوصول إلى تسوية سياسية مرضية بين الأطراف المتعارضة، فتخرج مسودة الدستور ساكتة عن تنظيم الكثير من الأمور، وهذا ما نجد مصداقه في مقولة (بنك تشين) رئيس لجنة مراجعة الدستور الصيني لسنة 1982 بقوله: "هناك اقتراحات أخرى على الرغم من أنها جيدة، إلا أن شرط التنفيذ غير جاهز، أو لم يتم اختبارها من الناحية العملية، أو من الأفضل كتابتها في قوانين أو وثائق أخرى غير الدستور لذلك، لم نضعها في الدستور"⁵.

إذ يبين التاريخ التشريعي بما لا لبس فيه أن لجنة مراجعة الدستور (CRC) واللجنة الشعبية لنواب الشعب الصيني حددوا شكل الدستور الحالي بوصفه وثيقة غير منتهية، تسمح باستمرارها مع مرور الوقت. وقد أشار بنغ تشن بشكل قاطع إلى أن المسودة الدستورية المقدمة كانت مجرد نتيجة لتسويات سياسية يمكن الوصول إليها ولم تكن قادرة على مراعاة جميع المصالح أو التصاميم المؤسسية⁶.

وفي الحالتين أعلاه وغيرهما يطلق الفقه الغربي على هذا النوع من الدساتير: "الدستور غير المنتهي" *"unfinished constitution"*⁷.

وقد يتشابه الإغفال الدستوري مع حالة أخرى، وهي الغموض أو عدم التحديد الدستوري، ونكون أمام هذه الحالة عندما تكون القاعدة الدستورية غامضة وغير محددة، واستخلص الفقه من هذه الحالة أن المشرع الدستوري قد قصد من وراء ذلك تخويل المشرع سلطة تقديرية بصدد الموضوع محل التنظيم التشريعي، التي يمكن أن تضيق مداها أو يتسع بحسب درجة التحديد والوضوح الذي يكون عليه النص الدستوري، فالفرض هنا أن النص الدستوري موجود، غير أن صياغته تمت على نحو غامض أو مبهم⁸. إذ يكاد يجمع الفقه في كل من فرنسا ومصر على أن السلطة التقديرية للمشرع تتحقق بتخلف تحديد المشرع الدستوري، لأركان التشريع أو شروطه، وتتسع هذه السلطة التقديرية للمشرع أو تضيق تبعاً لمقدار تخلف هذه التحديد الملزم الذي يعد المصدر الأساس للسلطة التقديرية⁹.

هنا لا جدال أن المشرع العادي يملك التدخل، وله سلطة تقديرية في تنظيم الموضوع الوارد في القاعدة الغامضة، على نحو محدد وواضح يفسر النص الدستوري ويفصله وفقاً لما يراه المشرع، وأن سلطة المشرع هنا وإن كانت تقديرية إلا أنها ليست تحكمية، بل هي مقيدة بالقيود والحدود والمبادئ الدستورية العامة. ومثال ذلك نص الفقرة (ثانياً) من المادة (92) من الدستور التي نصت على أن "تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يُحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"، فالتحديد ورد بشكل مرن جداً، من حيث عدد القضاة والخبراء وفقهاء القانون، ومن حيث اختيارهم وعملهم وما إلى ذلك من مسائل.

وفقاً لذلك يتضح الفرق بين حالة الإغفال الدستوري وحالة الغموض الدستوري، فالإغفال الدستوري يتجسد في وجود حالة تم تنظيمها في القاعدة الدستورية بشكل منقوص لا يتسع لكل ظروفها وأحوال تطبيقها، أما الغموض الدستوري فيتمثل في عدم التحديد الدقيق للمسألة موضوع التنظيم في القاعدة الدستورية.

المطلب الثاني: مبررات التدخل التشريعي لمعالجة الإغفال الدستوري

لربما أصبح من المألوف الحديث عن دور القضاء الدستوري في إكمال النقص الدستوري عن طريق التفسير المنشئ لنصوص الدستور، وصارت قرارات هذا القضاء بمثابة دستور قضائي قائم إلى جنب الدستور المكتوب في الدولة، غير أنه من غير المألوف الحديث عن إيجاد مسوغات لتدخل المشرع العادي لإكمال النقص الدستوري، بتشريع قوانين عادية وإرجاع ذلك لأسباب مختلفة، لم يثينا غرابة الطرح من تسجيله وتسجيل المسوغات التي تدعو إلى مثل هذا الطرح والتي نسوقها بالآتي:

الفرع الأول: مبررات دستورية

أولاً- إيجاز الدساتير وجمودها: من بين المسوغات التي نسوقها لتسوية المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري هي المسوغات الدستورية التي تتعلق بالدستور ذاته، فعملية بناء الدساتير ليست بالعملية البسيطة، نظراً لارتباطها بظروف كل دولة وكل حالة تستدعي كتابة دستور جديد، إذ تميل بعض الأنظمة إلى بناء دساتير طويلة نسبياً، ومفصلة، والاعتقاد بضرورة كتابة دستور تفصيلي هو الفكرة المسيطرة في أذهان السلطة التأسيسية آنذاك، كدستور الهند عام 1950 ودستور الاتحاد السوفيتي 1977.

وأظهرت الدراسات التي تركزت على موضوع طول الدساتير وقصرها أو تفصيلها وإيجازها أن الدساتير المطولة أكثر عرضة للتعديل فالتفاصيل الكثيرة التي تأتي بها الدساتير المطولة بمرور الوقت تظهر الحاجة إلى تغييرها أو الغائها¹⁰.

لذلك اتجه الكثير من المشرعين الدستوريين إلى بناء دساتير موجزة، تقتصر على تبيان المبادئ والأحكام العامة لبناء الدولة وعمل حكوماتها، بوصفها أطول عمراً قياساً على تجربة الدستور الأمريكي لسنة 1789، وهذا الإيجاز، إن كان بقصد أو بغير قصد، يستدعي تدخلاً تشريعياً أوسع لوضع التفاصيل اللازمة لأطر العامة التي جاءت بها نصوص الدستور.

هذا إيجاز كلي، ويمكن أن نجد إيجازاً جزئياً في الدستور، وهو حالة تنظيم الدستور لإحدى الموضوعات بإيجاز، تاركاً المجال للقانون لاستكمال التنظيم ووضع التفاصيل الأخرى، لأن هناك الكثير من الحالات يفضل أن يترك الدستور فيها مجالاً للتدخل التشريعي ليضع المشرع لمسته التشريعية عليها وفقاً لما تستوجبه الظروف السياسية والاجتماعية وغيرها في الدولة، ويكون المجال مفتوحاً أيضاً لتعديل هذا التشريع وحسبما تقتضيه الحاجة وظروف الدولة المتغيرة دون الاضطرار لتعديل الدستور، لأن عملية تعديل القانون أسهل من تعديل الدستور، مثال ذلك ما نصت عليه المادة (49) الفقرة ثانياً/ في دستور العراق لسنة 2005، بأنه (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية..) في حين تركت الفقرة ثالثاً للقانون مهمة تحديد شروط أخرى للمرشح. السؤال هنا: هل تشكل هذه إضافة تشريعية لحكم الدستور؟ الجواب: نعم. إذاً منهج المشرع في إضافة أحكام أخرى لأحكام الدستور يقوم على ذات العلة المقبولة دستورياً. وهذا الإيجاز الجزئي والتحويل الجزئي للمشرع العادي باستكمال تنظيم الموضوع محل النص الدستوري لهو مثال شاخص على تسويق التدخل التشريعي لاستكمال التنظيم الدستوري الناقص بإرادة المشرع الدستوري، ولا يوجد ما يمنع من القياس عليه لتسويق تدخل المشرع العادي لمعالجة واستكمال الإغفال التشريعي الذي وقع فيه المشرع الدستوري، وأدواته المكتوبة في الغالب تتميز بصفة الجمود، لأن الدستور قانون أعلى في الدولة لذلك لا بد أن يكون راسخاً، أو على الأقل تكون إجراءات تعديله مختلفة عن إجراءات تعديل القوانين العادية¹¹، وعظم دول العالم المعاصر لها دساتير مكتوبة تقريبا، وبعض هذه الدساتير أكثر جموداً من غيره، حيث إجراءات التعديل المعقدة، التوجه نحو تعديل الدستور الذي قد لا يكون ممكناً في جميع الأحوال بالنسبة للدساتير الجامدة، فليس سهلاً دائماً الحصول على الأغلبية الخاصة في البرلمان لقتراح أو إقرار التعديل، بالنسبة للدساتير التي تضع شرط الحصول على أغلبية خاصة لمرور التعديل الدستوري، وعلى سبيل المثال يتطلب دستور البرازيل الموافقة على التعديل مرتين من مجلسي البرلمان، وهي ليست أي موافقة لأنها تتطلب موافقة ثلاثة أخماس الأعضاء في كلا المجلسين ولمرتين حتى يتم تمرير التعديل الدستوري¹².

وأن هناك دساتير تشترط حصول موافقة الشعب بالاستفتاء، وهذه العملية ليست بالعملية المعتادة التي يمكن إجراؤها باستمرار، كما هو الحال في الدستور العراقي لسنة 2005، في المادة (126) منه. لذلك يكون من الأسير اللجوء إلى التشريع في حالة وجود إغفال دستوري، لمعالجة هذا الإغفال بدلاً من الاضطرار إلى تعديل الدستور في كل مرة نكون فيها أمام نقص تشريعي دستوري.

ثانياً- اتساع مفهوم الكتلة الدستورية: يمثل اتساع مفهوم الكتلة الدستورية بإضافة القوانين المكملة للدستور أو القوانين الأساسية أو العضوية، إلى مجمل القوانين الدستورية، وهي مجموعة القوانين ذات المستوى الدستوري ظهر مفهوم الكتلة الدستورية في فرنسا عام 1974، إذ عدّ المجلس الدستوري في فرنسا الكتلة الدستورية أنها نص دستور عام 1958، وإعلان حقوق الإنسان والمواطن عام 1789، ومقدمة دستور عام 1946، والمبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية والمعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها نظامياً والموافق عليها والقوانين والأوامر التشريعية التنظيمية. وبعد ذلك في عام 1982 استبعد المجلس الدستوري

الفرنسي الالتزامات الدولية والقوانين والأوامر التشريعية التنظيمية، وأضاف المبادئ العامة للقانون ذات القيمة الدستورية، وفي عام 1987، استبعد المبادئ العامة للقانون ذات القيمة الدستورية. وهكذا لم يضع المجلس الدستوري الفرنسي معياراً واضحاً ومحدداً للكتلة الدستورية وإنما هي تختلف من دولة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر، وفي ذات المجمع من وقت إلى آخر¹³. إن كانت الوثيقة الدستورية تمثل المصدر الأول للقاعدة الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة إلا أنها ليست المصدر الوحيد لتلك القواعد، إذ توجد في بعض الأحيان موضوعات من طبيعة دستورية غير واردة بالوثيقة، وإنما جاءت بها قوانين عادية صادرة عن البرلمان تسمى بالقوانين الأساسية، لذلك فإن القوانين العادية، تعد مصدراً للنظام الدستوري في الدولة متى ما كانت متعلقة بنظام الحكم، وتؤدي دوراً مهماً في الحياة الدستورية¹⁴. فالقوانين المكملّة للدستور، هي مجموعة القوانين التي تصدر عن البرلمان سواء من تلقاء نفسه أم بتكليف من المشرع الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها، أي إنها تتعلق بموضوعات دستورية في جوهرها¹⁵ وإن احتوت هذه القوانين في بعض الأحيان على إجراءات خاصة لوضعها تختلف عن تلك التي تتبع في وضع وتعديل القوانين العادية، فإنها لا ترقى إلى مرتبة إجراءات إنشاء وتعديل الوثيقة الدستورية¹⁶، وهي تبقى في النتيجة قوانين عادية مع اعتراف الفقه والقضاء بأنها مكملّة للدستور.

الفرع الثاني: مسوغات تشريعية

من المسوغات التشريعية التي تخول البرلمان التدخل لغرض معالجة حالة الإغفال الدستوري، السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع أو ما يعرف بـ "خيار المشرع"، وواجبات المشرع، وسنبحث كلتا الحالتين تباعاً كما يأتي:

الفرع الأول: خيار المشرع

يمكن تعريف خيار المشرع أو السلطة التقديرية للمشرع بأنه: حرية المشرع في الاختيار بين عدة بدائل مختلفة كلها موافقة لأحكام الدستور، ومؤدى ذلك أن الاختيار الذي ينتهي إليه المشرع من بين جملة الاختيارات المطروحة أمامه يفترض فيه أنه موافق لأحكام الدستور، وهو من الملامات التي يستقل المشرع بتقديرها بعيداً عن الرقابة القضائية، وتعزى هذه السلطة التقديرية الواسعة للمشرع إلى جملة من الاعتبارات العملية والقانونية، ولذلك كان الأصل في عمل المشرع هو الإطلاق، والتقييد هو الاستثناء¹⁷، مؤدى ذلك تمتع المشرع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بتحديد فحوى التشريع ومضمونه، وهذه السلطة التقديرية تخول المشرع حرية المفاضلة بين عدة بدائل أو خيارات موضوعية بالنسبة للتنظيم التشريعي الذي يتغيا من دون أن يفرض عليه طريقاً بذاته أو توجيهها محدداً، فسلطة المشرع التقديرية في مجال التشريع من السعة بمكان، على النحو الذي تكاد أن تستغرق فيه النشاط التشريعي بأكمله¹⁸.

وخيار المشرع ليس غريباً في حيثيات قرارات المحاكم الدستورية، إذ استندت إليه المحكمة الاتحادية العليا في تسوية دستورية عدد من النصوص القانونية المطعون بعدم دستوريته نخص منها بالذكر:

- القرار 121/اتحادية/اعلام/2013: إن تقديم الوصية الواجبة على غيرها من الوصايا هو خيار تشريعي، وأن ذلك جاء منسجماً مع العدالة السمحاء ولا تخالف الدستور)
- القرار 20/اتحادية/اعلام/2014: إن عدم تخصيص مقاعد للكرد الفيلين لا يجعل نص المادة (11) من قانون انتخابات مجلس النواب غير دستوري لأنه خيار تشريعي.
- القرار 27/اتحادية/اعلام/2015: إن المادة 19/ثانياً من قانون النقاعد الموحد لا تشكل خرقاً للدستور وإنما هو خيار تشريعي ارتآه المشرع لاعتبارات خاصة لكل مرفق من مرافق العمل.

نذكر أيضاً موقف المحكمة العليا الأمريكية التي احترمت خيارات المشرع، وصرح قضاة المحكمة العليا الأمريكية بأنهم¹⁹ لا يملكون الحرية في تقييد المشرع ودوافعه من التشريع، نحن لنا فقط فحص دستورية تشريعاته في ظل أحكام الدستور²⁰. وذات المعنى عبرت عنه المحكمة الدستورية العليا المصرية بقولها: "إن مجلس الشعب هو الاختصاص الأصلي في التشريع... وحقه في ذلك مطلق بحيث يستطيع تنظيم أي موضوع بقانون غير مقيد في ذلك إلا بأحكام الدستور"²¹.

الفرع الثاني: واجبات المشرع (الالتزام الأخلاقي للسلطة التشريعية)

تقوم وظيفة البرلمان الأساسية على أساس اختيار الحلول المناسبة للمجتمع في النصوص التشريعية المختلفة، وهو لا يمارس هذه الوظيفة من دون ضوابط الدستور ومحدداته بل يلتزم بما يفرضه الدستور من حدود وقيود، إضافة إلى تقيده بالهدف الذي يبتغيه المشرع الدستوري عند تنظيمه لموضوع ما²²، ويقوم اضطلاع البرلمان المنتخب بهذه الوظيفة على اعتبارات عديدة، منها اعتبارات تتعلق بالمشروعية، واعتبارات تتعلق بالشرعية، فالسلطة التشريعية المنتخبة في مجموعها تمثل إرادة الشعب صاحب السيادة، لذا جسد إسناد مهمة التشريع للسلطة التشريعية معنى من معاني الديمقراطية التمثيلية، وتعني حكم الشعب لنفسه بصفة غير مباشرة عن طريق ممثليه في البرلمان لممارسة الاختصاصات التشريعية²³، على الرغم من تصدر القواعد الدستورية في النظام القانوني في الدولة، غير أن التشريعات البرلمانية ما زالت تحظى بالأهمية البالغة في رسم السياسة العامة في الدولة وتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، التي يمتد نطاقها إلى كافة المجالات، فلا يوجد حظر على المشرع فيما يتناوله بالتنظيم، فيستطيع أن يسن من القوانين ما يشاء باستثناء الموضوعات التي ينظمها المشرع الدستوري بشكل نهائي أو الموضوعات المحجوزة للنظام أو اللانحة²⁴. وانطلاقاً من المبادئ أعلاه يكون من الطبيعي تصدي المشرع وإكمال تنظيم أي موضوع لم ينظمه الدستور بالكامل، ولا يوجد نص دستوري في الدساتير يقيد المشرع بعدم التصدي لتنظيمه وفق الدستور بل على العكس من ذلك، نجد الدساتير تنيط الاختصاص التشريعي بالبرلمان، ومن واجب المشرع اتمام مهمته وممارسة اختصاصه كما خوله الدستور طالما لا يتجاوز محددات الدستور فـ" العبرة في تقدير دستورية التشريع هي بتوافق أو اختلاف نصوصه وأحكام الدستور ومقتضياتها"²⁵.

المبحث الثاني: الإغفال الدستوري في النصوص المنظمة لاختيار الحكومة البرلمانية واستقلالها

سجلت البحوث والدراسات التي تناولت مثالب الدستور العراقي لسنة 2005، أرقاماً مرتفعة، وسلطت الضوء على مواطن الضعف والقصور الكثيرة التي تضمنتها نصوص الدستور العراقي، وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا الذي يركز على الإغفال²⁶ الدستوري وفي موضوع محدد يخص الحكومة البرلمانية، فإننا سنسلط الضوء على هذه المثالب بالتحديد كما يأتي:

المطلب الأول: الإغفال الدستوري في النصوص المنظمة لاختيار الحكومة

تنص المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي.. ومن خصائص النظام البرلماني، أن البرلمان يشكل الحكومة فهو الذي يختارها ويمنحها الثقة ويسحبها عنها. ولذلك في دولة متعددة الأحزاب تسعى الأحزاب إلى إقامة التحالفات في البرلمان، للتمكن من تشكيل كتلة قوية تتمكن من

تشكيل الحكومة²⁷، وفقاً لما ينص عليه الدستور. والدستور العراقي نظم موضوع تشكيل الحكومة البرلمانية وبالذات في نص المادة(76) منه، غير أننا سجلنا بعض الملاحظات على هذا التنظيم، مما يشكل حالات إغفال دستوري واضحة نبيها بما يأتي:

الفرع الاول: تكليف رئيس الحكومة

أوضح نص المادة(76) من الدستور آلية تكليف رئيس الحكومة وتشكيل مجلس الوزراء بنصها على (أولاً/ يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. ثانياً/ يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. ثالثاً/ يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة. رابعاً/ يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة. خامساً/ يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة).

عند الاطلاع على هذه النصوص نجد نصّ المشرع الدستوري على تكرار عملية تكليف مرشح لتولي رئاسة الحكومة وتشكيل مجلس الوزراء لثلاث مرات، وأنه أغفل توضيح عدة أمور منها؛ كيف تتعين الكتلة الأكبر؟ ما هي إجراءات تحديد أو تسجيل الكتلة الأكبر عدداً في جلسة البرلمان الأولى بعد الانتخابات؟ ماذا لو فشلت محاولات تشكيل الحكومة لثلاث مرات وفشل المرشح الثالث للحكومة؟ ماهو العمل؟ وماذا يتوجب على رئيس الجمهورية القيام به؟ هل يكون هناك ترشيح رابع ومرشح جديد لتشكيل الحكومة؟ وإن فشل فهل يستمر الأمر لعدد غير محدد من المرات؟

من المعروف إن الأحزاب تتحالف فيما بينها لتحقيق اغراض مشتركة، لاسيما مع اقتناعها بعدم مقدرتها على تحقيق اهدافها بمعزل عن التحالف مع غيرها من الأحزاب، ولعل الغرض المشترك المهيمن على كل برامج الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات هو الوصول إلى سدة الحكم، قد توفق هذه الأحزاب في التحالف وتصل إلى الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة²⁸، غير أن فرص إخفاقها واردة جداً، فهل يُترك موضوع تشكيل الحكومة متاحاً لمدة غير محددة؟

ماذا لو فشلت الكتلة الأكبر في تقديم مرشحها لأي سبب كان؟ مع أن الأمر مستبعد غير أنه وارد الحدوث، فما العمل حينها؟ أما كان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يضع حلاً لمثل هذا الانسداد السياسي؟ وهل يبقى الإصرار على مرشح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً، حتى بعد فشل ثلاثة مرشحين للحصول على ثقة البرلمان؟

مقترح المعالجة التشريعية: يجد الحديث عن معالجة الإغفال الدستوري في تشكيل الحكومة، وفي التفاصيل التي ذكرت أعلاه، نطاقه الشرعي في إجراء تعديلات دستورية بالدرجة الأساس؛ لأن عملية تشكيل الحكومة وفق النظام البرلماني عملية بالغة الأهمية ولا بد أن تكون موضحة تفصيلاً ومن دون لبس في نصوص الدستور، ولكن في ظروف العراق السياسية المعقدة، وفي ظل انعدام الرغبة الحقيقية والجدية لدى الفرقاء السياسيين بإجراء تعديلات إصلاحات دستورية، فلا مناص من التوجه نحو التشريع لغرض معالجة هذه الثغرات، ويكون ذلك إما بتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب ليشمل كافة تفاصيل تسجيل الكتلة الأكبر، تقديم المرشح لتشكيل الحكومة وغيرها من التفاصيل اللازمة، ويمكن أن يكون بقانون مستقل بعنوان (إجراءات

تشكيل الحكومة) ليشمل جميع التفاصيل المذكورة، وكذلك أحد الحلول المقترحة لمعالجة الفشل في اختيار مكلف لتشكيل الحكومة بعد استنفاد ثلاث محاولات دستورية، ونورد هذه الاقتراحات بما يأتي:

المقترح الاول: يعني فشل الكتلة الأكبر عدداً في الحصول على ثقة البرلمان لمرشحها المكلف بتشكيل الحكومة، ولثلاث مرات متتالية، فشل هذه الكتلة في ممارسة الاختصاص الدستوري المناط لها، وهذا يستدعي تغيير الإجراءات في اختيار مرشح لتشكيل الحكومة، هنا يأتي المقترح الأول وهو قيام مجلس النواب بانتخاب المرشح مباشرة، بالإعلان عن الترشيح وإجراء الانتخاب ليفوز المرشح الذي يحصل على أغلبية معينة (يحددها المجلس) ويكلف بتشكيل الحكومة دون الحاجة إلى ثقة المجلس مرة أخرى، إذ يكون فوز المرشح هنا بمثابة منح ثقة مقدما لأعضاء وزارته، وهذا الاستنتاج منطقي في ظل انعدام التوافق على شخصية المرشح لتشكيل الحكومة بعد الفشل في الحصول على ثقة المجلس لثلاث مرات متتالية، فهذا يعني حتماً فشل تشكيلة الحكومة في الحصول على ثقة المجلس، وهو ما يرجع الأمور إلى ذات المأزق، وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية اللازمة للفوز بالتكليف يمكن أن يعاد الانتخاب لدور ثانٍ ويمكن حصره بين عدد محدود من المرشحين الحاصلين على أكثر الأصوات، أما في حال فشل هذا الأمر أيضاً أو امتنع عدد كبير من النواب عن التصويت فهنا نكون أمام مأزق سياسي حقيقي وانسداد في العملية السياسية وهو أمر خطير يوحي بفشل التركيبة السياسية لمجلس النواب المنتخب ومن وجهة نظرنا هو أمر يستدعي اللجوء إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة.

هذا المقترح ليس جديداً أو غريباً، فالعراق اتخذ نمودجا للنظام البرلماني يميل في خصائصه للنموذج الأوروبي الغربي، وليس للنموذج البريطاني الذي يعرف بنظام وستمنستر، الموجود عادة في دول الكومنولث والدول التي تأثرت بالتقاليد السياسية البريطانية. ويقوم معظمها على نظام انتخاب بالأغلبية (first past the post) مثل المملكة المتحدة وكندا والهند²⁹.

ويميل النموذج البرلماني الأوروبي الغربي (على سبيل المثال إسبانيا وألمانيا) إلى التوافقية وعادة ما يتم اتباع التمثيل النسبي مع القوائم الحزبية المفتوحة أكثر من الهيئات التشريعية لنموذج وستمنستر. ويتعين على أعضاء البرلمان الاستقالة من مقاعدهم في البرلمان عند تعيينهم (أو انتخابهم) وزراء، وعادة ما يشارك الوزراء في تلك البلدان بنشاط في المناقشات البرلمانية، ولكن لا يحق لهم التصويت. ففي دستور ألمانيا الاتحادية لسنة 1945 المعدل، وألمانيا دولة تأخذ بالنظام البرلماني تنص المادة (63) منه على أن:

1. يتم انتخاب المستشار الاتحادي من البوندستاغ من دون مناقشة بشأن اقتراح الرئيس الاتحادي.
 2. ينتخب من يحصل على أصوات أغلبية أعضاء البوندستاغ. يعين الرئيس الاتحادي الشخص المنتخب.
 3. إذا لم ينتخب الشخص الذي اقترحه الرئيس الاتحادي، يجوز للبوندستاغ انتخاب مستشار اتحادي في غضون أربعة عشر يوماً بعد الاقتراع بأصوات أكثر من نصف أعضائه.
 4. إذا لم يتم انتخاب مستشار اتحادي في هذه المدة، تجرى انتخابات جديدة دون تأخير، ينتخب فيها الشخص الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات. إذا حصل الشخص المنتخب على أصوات أغلبية أعضاء البوندستاغ، فيجب على الرئيس الاتحادي تعيينه في غضون سبعة أيام بعد الانتخابات. إذا لم يحصل الشخص المنتخب على هذه الأغلبية، فيجب أن يعينه الرئيس الاتحادي في غضون سبعة أيام أو حل البوندستاغ.
- توحي مطالعة نصوص الدستور الألماني لنا بأهمية تشكيل الحكومة وأهمية وضع المعالجات في حالة الفشل في تشكيل الحكومة، إذ وضع المشرع الألماني، البرلمان أمام خيارين إما الموافقة وتسهيل عملية اختيار المستشار الاتحادي (رئيس الوزراء) وإما حل البرلمان، حتى لا يستمر موضوع الفشل في اختيار

مرشح وتشكيل حكومة إلى أمد غير محدد، بل لو انتبهنا إلى السقوف الزمنية التي حددها دستور المانيا، للاحظنا قصر السقوف، الأمر الذي يعكس أهمية الاستعجال بتشكيل الحكومة ومنع السجلات السياسية التي تمنع من ذلك. وأن المشرع الدستوري الألماني لم يشترط في هذه الحالة ضرورة التصويت على تشكيلة الحكومة للحصول على ثقة البرلمان، باعتبار الانتخاب عبارة عن تصويت بمنح الثقة لشخص رئيس الحكومة وتشكيلة حكومته التي سيختارها ودليلنا على ذلك نص المادة (64) من الدستور الألماني التي قررت بأن 1- يتم تعيين الوزراء الاتحاديين وفصلهم من قبل الرئيس الاتحادي بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي. 2- عند تولي المستشار الاتحادي والوزراء الاتحاديين يمين اليمين المنصوص عليها في المادة 56 قبل البوندستاغ).

استناداً لما أوضحناه من موقف الدستور الألماني، يكون الحل المقترح الأول أمراً وارداً في دساتير الدول البرلمانية المقارنة.

المقترح الثاني: وينص المقترح الثاني على منح ثاني أكبر كتلة في البرلمان، الحق في تقديم مرشحها، هذا المقترح أيضاً موجود في دساتير الدول البرلمانية المقارنة ففي دستور اليونان لسنة 1975 المعدل، تنص المادة (37) منه على أنه إذا لم ينل أي حزب أغلبية مطلقة، يمنح رئيس الجمهورية رئيس الحزب الحاصل على أغلبية نسبية ولاية استطلاعية، للتحقق من إمكانية تكوين حكومة تحظى بثقة البرلمان، وفي حال عدم حصول ذلك يمنح رئيس الجمهورية الولاية الاستطلاعية لرئيس ثاني أكبر حزب في البرلمان، وبمنحها، إذا ثبت عدم نجاح ذلك لرئيس ثالث أكبر حزب في البرلمان، وفي حال فشلت هذه المحاولات فإن رئيس الجمهورية يستدعي جميع رؤساء الأحزاب، لتشكيل حكومة مؤقتة تشرف على انتخابات جديدة ثم يقوم بحل البرلمان.

وكذلك في العراق ووفقاً لهذا المقترح، وحتى لا يطول الأمر أكثر، فإن فشل هذه الكتلة أيضاً في الحصول على تصويت البرلمان بالأغلبية اللازمة على مرشحها، يعني حصول الانسداد السياسي الذي يتطلب حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة.

المقترح الثالث: وهو المقترح الذي نفضله، في حال فشل المحاولات الدستورية الثلاث لتشكيل الحكومة، وهو اللجوء مباشرة إلى حل البرلمان، وانتخاب برلمان جديد، لأن الفشل لثلاث مرات في الحصول على ثقة البرلمان، على تشكيلة الحكومة، يعني خلافاً في التركيبة السياسية للبرلمان المنتخب، ويعني الفشل في التوصل إلى توافق سياسي، وانعدام الفرصة لذلك، ناهيك عن الحصول على الأغلبية التي تغني عن التوافق، لذلك يكون حل هذا المجلس الذي فشل في إنجاز أحد أهم اختصاصاته وهو اختيار رئيس مجلس الوزراء وتشكيل الحكومة، هو الأفضل من الاستمرار بعملية سياسية عرجاء مهددة بالسقوط في أي لحظة، أو استمرارها في ظل سلسلة من المآزق السياسية، وانتخاب مجلس جديد، بتركيبة سياسية جديدة، وسيحاول النواب الجدد تلافي الفشل السياسي الذي أصاب عمل المجلس السابق وأدى إلى حله.

وبترتب على فشل البرلمان في تشكيل حكومة جديدة لاسيما بعد سحب الثقة عن الحكومة انتخابات مبكرة³⁰، وقد رأينا الحكم في دستور ألمانيا، إذ وضع حل البرلمان خياراً في حال استنفاد جميع المحاولات لتعيين رئيس الحكومة، وكذلك نجد ذات الحكم في دستور إسبانيا لسنة 1978 المعدل، وإسبانيا دولة برلمانية وفق النموذج التوافقي (النموذج البرلماني الأوروبي الغربي)، إذ نصت المادة (99) منه على (5... إذا لم يحظ أي مرشح بثقة مجلس النواب خلال شهرين ابتداء من أول تصويت للتصويب، يحل الملك مجلسي البرلمان ويدعو إلى انتخابات جديدة بموافقة رئيس مجلس النواب).

الفرع الثاني: شرط التخلي عن الجنسية الثانية

تنص المادة (18) من الدستور في فقرتها الرابعة على أنه "يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون"، فإذا تمعنا في تحليل النص الدستوري الوارد أعلاه، فإننا سنلاحظ أن المشرع الدستوري لم يجوز لمن يتسلم منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، الاحتفاظ بجنسيته الأخرى غير العراقية ولكنه حددها بالمكتسبة فقط، وأغفل الإشارة إلى حالة العراقي الذي يحمل جنسية أخرى أصلية وليست مكتسبة هذا يدفعنا إلى طرح الفرضيات الآتية:

- افترض المشرع الدستوري أن العراقي لا يمكنه الحصول على جنسية أخرى أصلية ما دام متمتعاً بالجنسية العراقية الأصلية.

- لم يستبعد المشرع العراقي إمكانية حصول العراقي على جنسية أصلية أخرى، غير أنه افترض تفوق جنسيته العراقية وعد كل الجنسيات الأخرى مكتسبة، حتى لو كانت أصلية.
- قصد المشرع العراقي التخلي عن الجنسية المكتسبة فقط، وإمكانية احتفاظ العراقي الذي يتولى أحد المناصب السيادية بجنسيته الأصلية الأخرى، وهذا ما يتفق مع ظاهر النص.
- وردت كلمة مكتسبة سهواً، بخلاف ما قصد المشرع الدستوري.

وبمناقشة هذه الفرضيات يتبين أن الفرضية الأولى مستبعدة تماماً، لأسباب منها؛ عوامل التعدد، التي يمكن إرجاعها إلى اختلاف الأسس التي تعتمد عليها الدول لغرض منح جنسيته الأصلية³¹، فالمشرع العراقي وفي المادة ذاتها، الفقرة ثانياً، عد العراقي بأنه كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية، وهو ما يعرف بفرض الجنسية على أساس حق الدم³²، فقد يولد شخص في دولة تمنح الجنسية الأصلية لكل شخص يولد على إقليمها، ويكون ذات الشخص منتسباً إلى أب عراقي وقت الولادة، أو يولد لأب يحمل جنسية دولة تمنح الجنسية الأصلية بالولادة، وفي ذات الوقت تكون أمه عراقية الجنسية وقت الولادة، فإنه من الممكن جداً أن يحمل العراقي أكثر من جنسية أصلية، وبذلك تسقط الفرضية الأولى. أما الفرضية الثانية، فواهية لا يمكن أن يعتد بها قانوناً، فالجنسية الأصلية تبقى جنسية أصلية ولا يمكن عدها بمنزلة الجنسية المكتسبة، من الناحية القانونية. وتتفق مع التفسير الظاهري للنص الدستوري؛ فهذه لا يمكن القبول بها، حتى لو ثبت فعلاً قصد المشرع الدستوري الاحتفاظ بالجنسية الأجنبية الأصلية دون المكتسبة، لأن الغاية التي جاء بها المنع الدستوري من الاحتفاظ بالجنسية المكتسبة لمن يتولى منصباً سيادياً فهي أكثر تحقّقاً في كون الجنسية الأجنبية أصلية، إذ يكون الرابط بين صاحب الجنسية والدولة التي منحها جنسيته الأصلية أقوى وأكثر استقراراً فيما لو كانت الجنسية مكتسبة وليست أصلية. أما الفرضية الأخيرة فمستبعدة أيضاً؛ لأن كلمة (مكتسبة) لو كانت قد واردة سهواً لجرى رفعها فيما بعد ولانتهت المشكلة.

مقترح المعالجة التشريعية: بإمكان معالجة إغفال المشرع الدستوري ذكر الجنسية الأصلية، في نص المادة (18) من الدستور، بطريقتين، إما أن يصار إلى تعديل نص المادة (9) من قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 الفقرة رابعا التي نصها: (لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية أجنبية أخرى مكتسبة أن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية) وذلك برفع كلمة مكتسبة، لجعل النص شاملاً للجنسية الأصلية كما المكتسبة.

ويكون الطريق الثاني باستكمال تشريع قانون التخلي عن الجنسية الأجنبية المكتسبة، الذي وجد مكانه في إرشيف مشاريع القوانين المكونة، على أن يتغير عنوان القانون إلى قانون التخلي عن الجنسية الأجنبية

دون تحديد الأصلية منها أو المكتسبة، وتضمنين هذا القانون أحكام عامة تخص كل مزدوجي الجنسية ممن يتسلمون مناصب سيادية سواء كانت جنسيتهم الأجنبية أصلية أو مكتسبة.

المطلب الثاني: الإغفال الدستوري في النصوص المنظمة لاستقالة الحكومة البرلمانية

يكشف التمعن بالنصوص الدستورية لدستور 2005 العديد من مواطن الإغفال، وكما سلطنا الضوء على بعض حالات الإغفال الدستوري في النصوص المنظمة لاختيار الحكومة البرلمانية، هناك حالات أخرى للإغفال الدستوري في النصوص المنظمة لانتهاج عمل الحكومة البرلمانية، لاسيما حالة استقالة الحكومة. فالاستقالة بشكل عام هي إجراء قانوني يقوم به الموظف يتم بموجبه انتهاء العلاقة الوظيفية بإرادته ويكون ذلك بتقديم طلب إلى الإدارة يطلب فيها ترك الخدمة، ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بعد صدور قرار من الإدارة بقبول طلبه. وفي العراق نظم قانون الخدمة المدنية في المادة (35) الأحكام الخاصة بالاستقالة، واشترط لقبولها أن تقدم بشكل مكتوب من الموظف، وتلتزم السلطة المختصة بالتعيين بالبت فيها في ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها ويعد الموظف منفكا بانتهائها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك. ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بقبول استقالته صراحة أو ضمنا وعليه الاستمرار بتأدية وظيفته حتى هذا التاريخ³³. وتخلو التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة أو المنظمة للعمل، من إيراد تعريف لمفردة الاستقالة وهذا حال التشريع العراقي والمصري والفرنسي أيضا³⁴.

تتعدد الأسباب التي قد تكون وراء تقديم الحكومة لاستقالتها، منها مايتعلق بانخفاض الدعم الشعبي للحكومة ويصل الأمر إلى رفضها شعبياً ولعدة أسباب قد تكون بسبب فضيحة فساد معينة، أو فشل بالسياسة المالية والاقتصادية للحكومة، أو فشل بإدارة الدولة وهكذا³⁵.

لم يتطرق دستور العراق لسنة 2005 لموضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، وكأنه استبعد تماماً إمكانية حدوث مثل هذا الأمر، ومنذ تشكيل أول حكومة في عام 2006 ولغاية العام 2019، كانت حكومة السيد عادل عبد المهدي، هي الحكومة الأولى التي يقوم رئيسها بتقديم استقالته، وأثار هذا الأمر الكثير من النقاشات حول إمكانية حدوث الاستقالة في بادئ الأمر، وخلاف حول إجراءاتها، وخلاف حول الآثار القانونية والسياسية لهذه الاستقالة. كان يجدر بالمشروع الدستوري تنظيم استقالة الحكومة وهذه عادة الكثير من دساتير الدول البرلمانية، أو على الأقل توضيح الإطار العام لموضوع استقالة الحكومة. فقد نظمت المادة (75) من الدستور استقالة رئيس الجمهورية العراقي، وأنطت المادة (66) من الدستور الوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فكما يمكن لرئيس الجمهورية تقديم استقالته، كذلك يمكن لرئيس الحكومة ذلك، ولا يمكن إجبار أي رئيس وزراء بوصفه مكلفا بخدمة عامة على الاستمرار بمزاولة مهام عمله إن توفرت لديه أسباب جدية لترك العمل، وكأي موظف أجاز له القانون تقديم الاستقالة، يمكن لرئيس الوزراء ذلك، بقي ضرورة تقنين موضوع الاستقالة تشريعياً، بعد أن أغفل الدستور ذلك، وهنا نقدم مقترحنا للمعالجة التشريعية لموضوع الاستقالة، كما يأتي:

مقترح المعالجة التشريعية:

في ظل الإغفال الدستوري لتنظيم موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، فإن القانون الأنسب لمعالجة ذلك، هو النظام الداخلي لمجلس الوزراء، خاصة وأن هذا النظام (رقم 8 لسنة 2014) قد تضمن تنظيمًا جزئياً لموضوع استقالة رئيس الحكومة، فلم يرد فيه سوى نص واحد وهو نص المادة (19) التي افادت بأن يقدم رئيس المجلس طلب إعفاءه إلى رئيس الجمهورية، وهنا نقترح تعديل هذه المادة وتفصيلها إلى عدد من الفقرات بحيث تغطي كامل موضوع الاستقالة، ابتداء من جعل طلب الإعفاء أو الاستقالة يجد طريقه الأخير

إلى البرلمان حتى لو تم تقديم طلب الاستقالة إلى رئيس الجمهورية، فعلى الأخير التوجه به إلى البرلمان، السؤال هنا لماذا يكون من الأفضل التوجه بالاستقالة إلى البرلمان؟

الإجابة تكون إن مجلس النواب هو الذي منح الثقة لهذه الحكومة، وعلى الرغم من تمتع أن رئيس الجمهورية وفقاً لدستور العراق بسلطات واسعة على خلاف السلطات المحددة التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني بصورته التقليدية³⁶، إلا أنه لا دور له في هذا الأمر سوى التكليف وليس الاختيار ولا التعيين. منصب رئيس الحكومة هو منصب سيادي وسياسي وليس منصبا وظيفياً عادياً، ولا يمكن عد رئيس الجمهورية مرجعاً إدارياً لرئيس الحكومة، ولا يمكن القياس على العلاقة بين الرئيس والمرؤوس في القانون الإداري على العلاقة بين الحكومة ورئاسة الجمهورية، وما ورد في النظام الداخلي لمجلس الوزراء هو غير دقيق. ويمكن تعديل هذا النص بإضافة فقرة توجب على رئيس الجمهورية عرض الاستقالة على مجلس النواب، وهنا يكون رئيس الجمهورية بمثابة وسيط فعله يناقش الاستقالة مع رئيس الحكومة قبل تقديمها إلى مجلس النواب للوقوف على أسبابها ومناقشتها وكذلك ثني رئيس الحكومة عن الأمر فيما لو كانت الظروف السياسية غير مواتية... إلى آخره.

ويتوجب إضافة فقرة أخرى إلى المادة تنص على التصويت على استقالة رئيس الحكومة، دون جعل قبول الاستقالة مسألة حكمية، كما هو الحال في استقالة رئيس الجمهورية التي نظمها الدستور في المادة (75) وجعل استقالة الرئيس مقبولة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب، بل يفضل التصويت على الاستقالة، على غرار ما نصت عليه المادة (12) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي نصت في فقرتها الأولى على أنه (عند تقديم أحد أعضاء هيئة الرئاسة الاستقالة من منصبه تقبل بعد موافقة المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين)، ومنصب رئيس الحكومة لا يقل أهمية عن منصب هيئة رئاسة البرلمان، ورهن قبول استقالة رئيس الحكومة بتصويت مجلس النواب، يعطي الأخير خيار رفض الاستقالة، وهو رفض قد يكون ضرورياً في العديد من الأحوال، فعلى سبيل المثال قد تكون الظروف الأمنية أو السياسية أو الاقتصادية غير مستقرة، أو لا تحتمل تغييرات سياسية في القريب العاجل، من ناحية أخرى، قد تكون في نية البرلمان استجواب رئيس الحكومة أو مسألته ومناقشته في مسألة بالغة الأهمية وتمس مصالح الدولة العليا، بحيث يكون أمر مناقشة رئيس الحكومة في المجلس أمراً ضرورياً للوقوف على عدد من الحقائق والمسائل، وهذا الأمر لا يتحقق بعد الاستقالة مقبولة حكماً، بل لا بد من إرجاع الأمر إلى البرلمان، حتى يتمكن من مساءلة رئيس الحكومة ولاسيما وأن المادة (59) من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على (أن الاستجواب يسقط بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه)، وقبول استقالة الحكومة دون تصويت تمكن رئيس الحكومة من الإفلات من المساءلة.

هذا المسلك متعارف عليه في الأنظمة البرلمانية حتى تلك التي يملك فيها الملك تعيين الحكومة، فالدستور البلجيكي لسنة 2013 على سبيل المثال وفي المادة (96) منه قرر تقديم الاستقالة لرئيس الدولة (الملك) بعد حصول عدم الثقة من البرلمان البلجيكي بأغلبية مطلقة³⁷، فالفيصل هنا تصويت البرلمان بعدم الثقة هو ما جعل الاستقالة وتقديمها لرئيس الجمهورية أمراً واقعاً.

ويتوجب أيضاً إضافة فقرة أخرى توضح المركز القانوني للحكومة بعد قبول استقالة رئيس الحكومة، وبطبيعة الحال فإن استقالة رئيس الحكومة، تسقط الحكومة بالكامل، فيعد جميع الوزراء مستقيلين دون الحاجة إلى التصويت على استقالتهم، غير أن الحكومة برئيسها ووزرائها لن تغادر مكاتبها، أي تتحول إلى حكومة تصريح أعمال قياساً على النصوص الدستورية الآتية: (المادة (61) ثامناً، د- (في حالة التصويت بسحب الثقة

من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية...)، (...المادة (64)، ثانياً...). يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقلاً، ويواصل تصرف الأمور اليومية).

هذا المسلك موجود في دساتير الدول البرلمانية المقارنة، فدستور إسبانيا لسنة 1978، وفي المادة 101 منه نص على أن (1. تنتهي مهمة الحكومة بعد إجراء انتخابات عامة أو في الحالات المنصوص عليها في الدستور بخصوص سحب ثقة البرلمان من الحكومة أو عند استقالة رئيس الحكومة أو وفاته. 2. تواصل الحكومة التي انتهت مهمتها تصرف الأعمال إلى حين اضطلاع الحكومة الجديدة بمهامها). هنا نرى حكماً عاماً لجميع أحوال انتهاء عمر الحكومة، إذ تتحول تلقائياً لحكومة تصرف أعمال.

وبذلك نكون أمام حكومة تصرف أعمال يومية تستمر لحين تشكيل الحكومة الجديدة وفق الإجراءات التي بينها الدستور، على أن تستكمل هذه الفقرة بفقرة أخرى، تتعلق بحالة الخلو، أي خلو منصب رئيس الحكومة وذلك فيما لو بين رئيس الحكومة المستقلة عدم قدرته على مواصلة تصرف الأمور اليومية، ويثبت ذلك في طلب الاستقالة، في هذه الحالة نكون أمام حالة خلو ويصار إلى تطبيق المادة (81) من الدستور التي نصت على أن يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب.

الخاتمة:

بعد عرضنا لمضمون فكرة الإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية وفقاً لدستور العراق لسنة 2005، وتقديم مقترحات المعالجة، فإننا توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، التي ندونها بما يأتي:

أولاً: النتائج:

1- لا يخلو دستور العراق لسنة 2005 من وجود حال إغفال دستوري، والإغفال الدستوري هو حالة التنظيم الدستوري الناقص لموضوع محدد بحيث يظهر التطبيق العملي للنص الحاجة إلى قاعدة دستورية غير موجودة اغفلها المشرع الدستوري ولا يمكن التحقق من وجود قاعدة أخرى مناسبة عند تفسير الدستور دون الذهاب خارج حدود التفسير.

2- تتمثل أهم حالات الإغفال الدستوري التي تم تشخيصها في دستور العراق في النصوص الدستورية التي نظمت اختيار رئيس الحكومة، وتشكيل الحكومة (مجلس الوزراء العراقي)، وفي شروط اختيار أعضاء الحكومة ونعني هنا شرط التخلي عن الجنسية الأجنبية، وإغفال دستوري كامل لتنظيم موضوع استقالة الحكومة.

3- يمكن تحقيق معالجة الإغفال الدستوري بالطرق التشريعية الاعتيادية، إما بتعديل قانون نافذ، أو تشريع قانون جديد، في ظل صعوبة (إن لم نقل استحالة) تعديل الدستور العراقي بوصفه دستوراً جامداً.

4- الغاية الأساسية لكل دستور مكتوب، ولكل تشريع مقنن، هو تنظيم حياة المجتمع الذي تحكمه هذه الدساتير والقوانين، وكل مجتمع يخلو وجوده من أي شكل من أشكال التنظيم القانوني سيؤول إلى مجتمع فوضوي غير متجانس، ولا وجود لدولة بالمفهوم العصري دون وجود دستور حاكم سواء كان مكتوباً أو غير مكتوب، لعل هذه الأسطر المعدودة تظهر المكانة العليا التي تحتلها الدساتير والقوانين في أي مجتمع إنساني.

لكن هذه النصوص المكتوبة بعناية والمنتقاة الفاظها بدقة وحرص بعملية تسمى الكتابة أو التقنين، تبقى نصوصاً جامدة على الورق حتى يتم بث الحياة فيها عن طريق التطبيق، وحتى ينزل القانون إلى أرض الواقع العملي تبقى ثغراته، وهفواته مخبئة بين سطوره المرتبة بعناية، وهنا يتضح استنتاج منطقي يتلخص بأن

الدساتير مهما كانت متقنة الصياغة وجامدة وصامدة ضد التغيير، فإنها لا يمكن أن تكون نصوصاً مقدسة تترفع عن الوقوع في الخطأ والنقص والإغفال، وأن التطبيق العملي هو خير وسيلة للكشف بقوة عن هذه الأخطاء أو الهفوات والفجوات، وأن الأمر يستدعي معالجة تشريعية بكل وسيلة ممكنة، حتى يستمر النظام القانوني في الدولة من العمل بآلية صحيحة، متلافياً حدوث أي خطأ قدر الامكان حتى لا تختل الحياة في المجتمع، حتى يبقى الدستور والقانون الوسيلة المثلى للتنظيم المجتمعي.

ثانياً: التوصيات

1-نوصي بتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب ليشمل كافة تفاصيل تسجيل الكتلة الأكبر، تقديم المرشح لتشكيل الحكومة وغيرها من التفاصيل اللازمة، أو تشريع قانون مستقل بعنوان (إجراءات تشكيل الحكومة) ليشمل جميع التفاصيل اللازمة لتشكيل الحكومة البرلمانية.

2-نوصي بتعديل نص المادة (9) من قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006 الفقرة رابعا التي تنص على أنه: (لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية أجنبية أخرى مكتسبة أن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية) وذلك برفع كلمة مكتسبة، لجعل النص شاملاً للجنسية الأصلية كما المكتسبة. أو استكمال تشريع قانون التخلي عن الجنسية الأجنبية المكتسبة، على أن يتم تغيير عنوان القانون إلى قانون التخلي عن الجنسية الأجنبية دون تحديد الأصلية منها أو المكتسبة، وتضمينه أحكام عامة تخص كل مزدوجي الجنسية ممن يتسلمون مناصب سيادية سواء كانت جنسيتهم الأجنبية أصلية أو مكتسبة.

3-تعديل النظام الداخلي لمجلس الوزراء، (رقم 8 لسنة 2014)، ولاسيما المادة (19) منه، التي تناولت جانباً واحداً من موضوع استقالة رئيس مجلس الوزراء، وإضافة عدد من الفقرات التي تنظم موضوع الاستقالة من حيث الجهة التي تقدم إليها، والتصويت على قبولها أو رفضها، وتحول الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال، أو تحقق حالة الخلو.

الهوامش

- 1.Marian Grzybowski, Legislative Omission in Practical Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal, https://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_en.pdf
- 2.Juan Luis Requejo Pagés, The problems of legislative omission in constitutional jurisprudence, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe Vilnius - May 2008,p3.
- 3.M. Luts, To bridge a gap by interpreting or analogy? (Discussion in legal teaching of method)]. Juridica VII 1996, pp 348-352.
- 4.S. Rozmaryn, Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [The Constitution as the fundamental law of the People's Republic of Poland], Warsaw 1961, p. 189.
- 5.Peng Zhen, Guanyu Zhonghua Renmin Gongheguo Xianfa Xiugai Caoan De Baogao [The Report on the Draft of the Constitutional Amendments of the People's Republic of China], Nov. 26, 1982.
- 6.Yan Lin; Constitutional evolution through legislation: The quiet transformation of China's Constitution, International Journal of Constitutional Law, Volume 13, Issue 1, 1 January 2015, Pages 61–89, <https://doi.org/10.1093/icon/mov001>.

- 7 . ينظر في ذلك (المصدر السابق)، ص 61 و Francis sunder, the unfinished constitution of the European Union: principles, processes and culture, international conference on law and justice in the 21th century, p1-28.
8. عبد المنصف عبد الفتاح، رقابة الملائمة في القضاء الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2011، ص 29.
9. د. حنفي علي الجبالي، المسؤولية عن القوانين، اطروحة دكتوراه، حقوق عين شمس، 1987، ص 463.
10. Lutz, Donald S. 2006. Principles of Constitutional Design. Cambridge: Cambridge University Press., 155, Negretto, Gabriel L. 2012. Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. Law and Society Review 46 (4):749–79.
11. Jane Pek*Things Better Left Unwritten Constitutional Text And The Rule Of Law, New York University School Of Law Review, Vol. 83:1979, 2008, Pp1987.
12. المادة 60 من دستور البرازيل النافذ لسنة 1988.
13. للمزيد انظر اوليفيه دوهاميل و ايف ميني — المعجم الدستوري — تحقيق منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1996، ص 1015.
14. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمن تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 40-41.
15. د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص 445.
16. Burdeau: Dr cons. Et ins.pol. 1977. p 64 , 65.- Hauriou: Dr cons. Et ins.pol. 1975, p.1088
17. د. ثروت عبد العال احمد، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004، ص 124.
18. د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلس الدولة، بحوث وتعليقات مختارة 1950-1980، ص 54.
19. U.S. (7 Wall.) at 514. 74
20. Ralph A. Rossum, Congress, The Constitution, And the Appellate Jurisdiction of the Supreme Court: The Letter and the Spirit of the Exceptions Clause, 24 Wm. & Mary L. Rev. 385 (1983), <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol24/iss3/3>, P388.
21. حكمها في 16 ابريل 1985، الدعوى رقم 114 س 5 ق مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ج3، ص 176.
22. د. عادل الطباطبائي: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2000، ص 421. د. دعاء الصاوي يوسف: القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 212.
23. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2000، ص 167.
24. عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011، ص 230.

25. د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية في المسائل الدستورية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2002، ص 81.
26. ينظر على سبيل المثال: د. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، 2005، حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مجلة العلوم القانونية، مج. 20، ع. 1، ص 1-47.
27. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط7، عمان، دار الثقافة، 2011، ص 333.
28. G.Brennan and J. Buchanan, the reason of rules: constitutional political economy, Cambridge University press, 1985.
29. Julian Go (2007). "A Globalizing Constitutionalism?, Views from the Postcolony, 1945-2000". In Arjomand, Saïd Amir (ed.). Constitutionalism and political reconstruction. Brill. pp. 92-94. ISBN 978-9004151741.
30. Jose Cheibub, Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, journal={Harvard University Kennedy School of Government, Journal, 2003 p1.
31. د. أحمد عبد الكريم سالم، د. محمد الروبي، قانون الجنسية المصرية ومركز الأجانب، مصر، 2003، ص 161.
32. ينظر تفاصيل ذلك: د. عماد خلف الدهام، د. طلعت جواد لحي الحديدي، شرح أحكام قانون الجنسية، لبنان، منشورات زين الحقوقية، 2016، ص 37.
33. د. ميسون طه حسين، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، ط1، بابل، مؤسسة دار الصادق الثقافية، 2018، ص 134.
34. د. محمد أحمد عجيز، الاستقالة دراسة في ضوء قانون العمل الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2008، ص 12.
35. Keith Dowding, Torun Dewan, THE CORRECTIVE EFFECT OF MINISTERIAL RESIGNATIONS, Article in American Journal of Political Science • January 2005 p47.
36. أ.د. علي يوسف الشكري و م. ليلي حنتوش ناجي الخالدي، التنظيم الدستوري لصلاحيات الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، العدد 2016، ص 4.
37. ولمزيد من التفاصيل: ينظر: حافظ إبراهيم مالك ماجد محي عبد العباس، المؤسسات السياسية الرسمية والنظام الحزبي في مملكة بلجيكا، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 27، العدد 3: 2019، ص 296.

CONFLICT OF INTERESTS

There are no conflicts of interest

المصادر

أولاً: المصادر باللغة العربية

1-الكتب القانونية

1. أحمد عبد الكريم سالم، د.محمد الروبي، قانون الجنسية المصرية ومركز الاجانب، مصر، 2003.
2. أوليفيه دوهاميل وايف ميني- المعجم الدستوري- تحقيق منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1996.
3. ثروت عبد العال احمد، السياسة القضائية للمحكمة الدستورية العليا، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004.
4. دعاء الصاوي يوسف، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
5. عادل الطباطبائي، الحدود الدستورية بين السلطين التشريعية والقضائية، دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2000.
6. عبد العزيز محمد سالمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011.
7. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2004.
8. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2000.
9. عبد المنصف عبد الفتاح، رقابة الملائمة في القضاء الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2011.
10. عماد خلف الدهام، د. طلعت جياذ لحي الحديدي، شرح أحكام قانون الجنسية، لبنان، منشورات زين الحقوقية، 2016.
11. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، 2005.
12. محمد أحمد عجيز، الاستقالة دراسة في ضوء قانون العمل الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2008.
13. محمد عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
14. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية في المسائل الدستورية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2002.
15. ميسون طه حسين، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، ط1، بابل، مؤسسة دار الصادق الثقافية، 2018.
16. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط7، عمان، دار الثقافة، 2011.

2-الاطاريح

-حنفي علي الجبالي، المسؤولية عن القوانين، أطروحة دكتوراه، حقوق عين شمس، 1987.

3- البحوث والدراسات

- حافظ إبراهيم مالك ماجد محي عبد العباس، المؤسسات السياسية الرسمية والنظام الحزبي في مملكة بلجيكا، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 22، العدد 2:2020.
- حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مجلة العلوم القانونية، مج. 20، ع.1.
- عبد الرزاق السنهاوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلس الدولة، بحوث وتعليقات مختارة 1950-1980.
- علي يوسف الشكري و م. ليلي حنتوش ناجي الخالدي، التنظيم الدستوري لصلاحيات الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، العدد 22، 2016.

4- الدساتير والقوانين

-الدساتير

- دستور جمهورية العراق لسنة 2005النافذ.
- الدستور الامريكي لسنة 1789 النافذ
- إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي عام 1789
- دستور فرنسا لسنة 1946
- دستور الهند عام 1950
- دستور اليونان لسنة 1975 المعدل.
- دستور فرنسا لسنة 1958 النافذ
- دستور الاتحاد السوفيتي 1977
- دستور إسبانيا لسنة 1978
- الدستور الصيني لسنة 1982
- دستور البرازيل النافذ لسنة 1988.

- القوانين

- قانون الجنسية رقم (26) لسنة 2006.
- النظام الداخلي لمجلس الوزراء، رقم 8 لسنة 2014.

5-قرارات المحاكم

- 1-قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق:
- قرارات المحكمة الاتحادية العليا وهو القرار رقم 10/اتحادية/2009 في 2009/5/26.
- القرار 121/اتحادية/إعلام/ 2013: ان تقديم الوصية الواجبة على غيرها من الوصايا هو خيار تشريعي، وأن ذلك جاء منسجما مع العدالة السمحاء ولا تخالف الدستور)

-القرار 20/اتحادية/اعلام/2014: إن عدم تخصيص مقاعد للکرد الفيلين لا يجعل نص المادة(11) من قانون انتخابات مجلس النواب غير دستوري؛ لأنه خيار تشريعي.

-القرار 27/اتحادية/إعلام/ 2015: ان المادة 19/ثانيا من قانون التقاعد الموحد لا تشكل خرقا للدستور وإنما هو خيار تشريعي ارتآه المشرع لاعتبارات خاصة لكل مرفق من مرافق العمل.

2-حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في 16 أبريل 1985، الدعوى رقم 114 س5 ق مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ج3.

3-حكم المحكمة الأمريكية العليا 74. 514. (7 Wall.) U.S.

ثانيا: المصادر الاجنبية

1. Burdeau: Dr cons. Et ins.pol. 1977. p 64, 65.- Hauriou: Dr cons. Et ins. pol. 1975, p.1088.
2. Francis sunder, the unfinished constitution of the European Union: principles, processes and culture, international conference on law and justice in the 21th century, p1-28.
3. G.Brennan and J.Buchanan, the reason of rules: constitutional political economy, Cambridge University press, 1985.
4. Jane Pek*Things Better Left Unwritten Constitutional Text And The Rule Of Law, New York University School Of Law Review, Vol. 83:1979, 2008, Pp1987.
5. Jose Cheibub, Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism, journal={Harvard University Kennedy School of Government, Journal, 2003 p1.
6. Juan Luis Requejo Pagés, The problems of legislative omission in constitutional jurisprudence, XIV Conference of Constitutional Courts of Europe Vilnius - May 2008,p3.
7. Julian Go (2007). "A Globalizing Constitutionalism?, Views from the Postcolony, 1945-2000". In Arjomand, Saïd Amir (ed.). Constitutionalism and political reconstruction. Brill. pp. 92–94. ISBN 978-9004151741.
8. Keith Dowding, Torun Dewan, The Corrective Effect Of Ministerial Resignations, Article In American Journal Of Political Science • January 2005 P47.
9. Lutz, Donald S. 2006. Principles of Constitutional Design. Cambridge: Cambridge University Press., 155, Negretto, Gabriel L. 2012. Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. Law and Society Review 46 (4):749–79.
10. M. Luts, To bridge a gap by interpreting or analogy? (Discussion in legal teaching of method)]. Juridica VII 1996, pp 348-352.
11. Marian Grzybowski, Legislative Omission in Practical Jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal, https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_en.pdf
12. Peng Zhen, Guanyu Zhonghua Renmin Gongheguo Xianfa Xiugai Caoan De Baogao [The Report on the Draft of the Constitutional Amendments of the People's Republic of China], Nov. 26, 1982.

-
13. Ralph A. Rossum, Congress, The Constitution, And the Appellate Jurisdiction of the Supreme Court: The Letter and the Spirit of the Exceptions Clause, 24 Wm. & Mary L. Rev.385 (1983),<http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol24/iss3/3>, P388.
 14. S. Rozmaryn, Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [The Constitution as the fundamental law of the People's Republic of Poland], Warsaw 1961, p.89.
 15. Yan Lin; Constitutional evolution through legislation: The quiet transformation of China's Constitution, International Journal of Constitutional Law, Volume 13, Issue 1, 1 January 2015, Pages 61–89, <https://doi.org/10.1093/icon/mov001>.